

нов та ін.; за заг. ред. Б. М. Головкина. Харків: Право, 2019. 296 с.

4. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування / за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. Київ, 2016.

5. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року, ратифікована Законом України від 18.10.2006 р. № 251-V. URL:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

Мунько Анна Юріївна

доцент кафедри
управління та адміністрування
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
кандидат державного управління

ЛОБІЗМ: КОРУПЦІЯ ЧИ ДЕМОКРАТИЧНИЙ ПРОЦЕС?

Корупція та лобізм широко аналізуються в наукових спільнотах. Гостро в дискусійній площині стоїть питання щодо взаємозв'язку цих двох явищ, їх спільних рис та відмінностей. Іншим напрямом дискусій є позитивні та негативні аспекти лобізму як специфічного явища в державному управлінні.

З одного боку, лобіювання в основному спрямоване на інститути, що формують політику, а не на бюрократичний апарат державного управління, оскільки законодавчі органи визначають і політику, про яку дбають лобісти, і правила, що полегшують або ускладнюють підкуп. Таким чином, лобіювання може бути як діяльністю, яка робить підкуп нерелевантним, якщо лобісту вдається впливати на політику, так і діяльністю, що полегшує підкуп, якщо лобісту вдається впливати на правоохоронні органи. Іншими словами, лобіювання може замінити корупцію чи доповнити її.

З іншого боку, суб'єкти підприємницької діяльності можуть отримати вплив шляхом лобіювання політиків або шляхом підкупу працівників бюрократичного апарату. Різниця полягає в тому, що за допомогою лобіювання підприємства можуть змусити політиків змінити правила на свою користь, тоді як, підкуповуючи працівників бюрократичного апарату – лише сподіватися, що останні зможуть порушити існуючі правила. Тут корупція та лобізм є заміниками [3, с. 3].

Кардинально інша точка зору на лобізм як певного внеску у демократичний процес, але виключно за умови, що суб'єкти прийняття рішень володітимуть повною інформацією про відповідні процеси. Без прозорості та цілісності лобізм неминуче призведе до розбалансування державної політики та суспільних інтересів, особливо, коли невелика група потужних інтересів використовує свої переваги для незаконних вигод.

Практика впливу явища лобізму на державну політику посилюється і ба-

гато країн вирішують пов'язані з лобізмом ризики в нормативно-правовому полі. Австралія, Канада, Франція, Німеччина, Угорщина, Ізраїль, Мексика, Польща, Словенія, США, Австрія та Нідерланди прийняли відповідні закони та інші нормативно-правові акти. Європейський парламент та Європейська Комісія спільно регулювали питання лобіювання. Бразилія, Чилі, Ірландія, Іспанія та Великобританія обговорюють законопроекти про лобізм.

При цьому більше половини країн ОЕСР досі не регламентували процеси, пов'язані з взаємодією лобістських груп з державними службовцями.

До елементів нормативно-правового регулювання лобіювання відносять наявність:

- чіткого та однозначного визначення лобізму, лобістської діяльності та інших дотичних понять;
- вимог щодо розкриття інформації про ключові аспекти діяльності лобістів та процесу лобіювання, такі як ціль, бенефіціари, джерела фінансування;
- правил та рекомендацій, які визначають стандарти очікуваної поведінки під час реалізації процесу лобіювання, зокрема з метою уникнення зловживання конфіденційною інформацією;
- інформації про конфлікт інтересів та запобігання зворотним практикам;
- процедури забезпечення дотримання процедури лобіювання, що відповідають узгодженому спектру стратегій та механізмів, включаючи моніторинг та забезпечення;
- організаційного керівництва, що сприяє культурі доброчесності та прозорості;
- регулярного оприлюднення інформації та аудиту для забезпечення відповідності встановленим правилам лобізму.

На разі в Україні також є спроби законодавчого врегулювання лобізму на державному рівні, зокрема зареєстровані два законопроекти «Про лобізм» та «Про лобістську діяльність». Автори цих проектів пропонують визначати:

- лобістську діяльність, лобіювання, лобізм як «посередницьку діяльність професійних суб'єктів лобізму між групами інтересів (замовниками лобістських послуг або їх вигодонабувачами) та суб'єктами владних повноважень з метою впливу не забороненими законом методами на їх діяльність та яка здійснюється як окремий вид підприємницької діяльності, або діяльність інших суб'єктів лобізму з метою впливу не забороненими законом методами на діяльність суб'єктів владних повноважень у власних інтересах [1]» і як «підприємницьку діяльність, спрямована на здійснення законного впливу на об'єкт лобіювання з метою формування у нього думки про переваги чи недоліки певних рішень, які знаходяться в межах його компетенції [2];
- лобістів як «фізичних осіб, що є професійними суб'єктами лобізму, працівники професійних суб'єктів лобізму, що безпосередньо забезпечують

надання лобістських послуг через участь у лобістських контактах, працівники внутрішніх структурних підрозділів юридичних осіб з річним оборотом понад 1 млрд. грн. за даними останньої річної фінансової звітності, суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, до посадових обов'язків яких відноситься взаємодія з суб'єктами владних повноважень [1]» і як «фізичних осіб, зареєстрованих в Державному реєстрі лобіювання, що мають право здійснювати лобіювання та мають пов'язані з цим права та обов'язки, вказані в цьому Законі, яка в порядку, визначеному законодавством: мають право здійснювати лобіювання як суб'єкт лобіювання; мають право здійснювати лобіювання від імені іншого суб'єкта лобіювання; мають право здійснювати лобіювання від імені та на користь суб'єкта само лобіювання [2].

Навколо зазначених законопроектів точаться дискусії, у тому числі й щодо доцільності легалізації лобізму. Справа й у тому, що Україна згідно із дослідженнями «Transparency International» дуже корумпована і тенденція невтішна. Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index), розрахований у 2019 р. показав, що корупційна криза нашої держави поглибилась (126 місце із 180). Сприйняття корупції відображається за шкалою від 100 (немає корупції) до 0 (сильна корупція). На рис. наведений результат для України – 30 та втрата шести позицій у порівнянні із 2018 р.



*Індекс сприйняття корупції у 2019 р. – місце України в рейтингу
Джерело: Corruption Perceptions Index 2019 [4]*

Відповідно, вважаємо, що визнання лобізму на державному рівні сприятиме зниженню корупційних ризиків та виведе з «тіні» отримувачів незаконних вигод та преференцій.

У цьому контексті європейські експерти визначають десять ключових принципів лобізму та його впровадження на державному рівні.

1. Країни повинні забезпечити рівні умови всім зацікавленим сторонам, чесний та рівний доступ до розробки та реалізації державної політики.

2. Правила та керівні принципи лобіювання повинні вирішувати про-

блеми управління, пов'язані з практикою лобіювання, враховувати соціально-політичний та адміністративний контекст.

3. Правила та вказівки щодо лобіювання повинні узгоджуватися із широкими політичними та нормативними рамками.

4. Країни повинні чітко визначати терміни «лобізм» та «лобіст», коли вони розглядають або розробляють правила та рекомендації щодо лобіювання.

5. Країни повинні забезпечити належний ступінь прозорості, щоб державні службовці, громадяни та бізнес могли отримати повну інформацію щодо лобістської діяльності.

6. Країни повинні дати змогу зацікавленим сторонам, включаючи організації громадянського суспільства, бізнес, засоби масової інформації та широкого громадськості.

7. Країни повинні розвивати культуру доброчесності в державних органах влади щодо прийняття управлінських рішень, забезпечуючи чіткі правила та керівні принципи поведінки державних службовців.

8. Лобісти повинні дотримуватися стандартів професіоналізму та прозорості.

9. Країни повинні залучати ключових суб'єктів до впровадження узгодженого спектру стратегій та практик для досягнення відповідності інтересів.

10. Країни повинні періодично переглядати функціонування своїх правил та вказівок щодо лобіювання та вносити необхідні корективи з урахуванням передового досвіду [5].

1. Про лобізм: проект Закону України від 28.02.2020 р. № 3059-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265.

2. Про лобістську діяльність: проект Закону України від 03.03.2020 р. 3059-3. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279.

3. Campos N. & Giovannoni F. (2007). Lobbying, Corruption and Political Influence. Public Choice. URL: https://www.researchgate.net/publication/5154638_Lobbying_Corruption_and_Political_Influence.

4. Corruption Perceptions Index 2019 : Transparency International. – URL : <https://www.transparency.org/cpi2019>.

5. OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>.